

“PROCESSO SANCIONATÓRIO” OU “PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO” NA LEI Nº 14.133/2021? A “PALAVRA TEM PODER”!

Anderson Sant’Ana Pedra¹
Carmen Iêda Santos Carneiro²

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (LLCA), disciplinou o *regime jurídico sancionatório* de forma significativamente mais detalhada do que a Lei nº 8.666/1993. Entre as principais inovações, destacam-se: *i*) a descrição mais pormenorizada das infrações administrativas e sua correlação, ainda que relativa, com as espécies sancionatórias; *ii*) a disciplina da desconsideração da personalidade jurídica; *iii*) a previsão da prescrição; *iv*) o estabelecimento de parâmetros de dosimetria; *v*) a disciplina do processo de responsabilização; *vi*) a previsão de alegações finais; *vii*) a atribuição de efeito suspensivo ao recurso e ao pedido de reconsideração; *viii*) a reabilitação; e *ix*) a interlocução com a Lei nº 12.846/2013³ e com os meios adequados de prevenção e resolução de controvérsias.

Dentre essas inovações, há uma que, embora situada à vista de todos no *caput* do art. 158, parece ter recebido, ao menos por enquanto, atenção reduzida pela doutrina: o legislador optou pela expressão “processo de responsabilização”, em vez de “processo

¹ Advogado e Consultor (Anderson Pedra Advogados). Procurador do Estado do Espírito Santo. Pós-doutor em Direito (Universidade de Coimbra). Doutor em Direito do Estado (PUC-SP). Professor em pós-graduação de Direito Constitucional e Administrativo. Professor de Direito Constitucional e Administrativo da FDUV/ES. Autor de obras jurídicas. Professor e palestrante. Perfil no instagran: @andersonpedra.

² Advogada e consultora jurídica. Especialista em Direito Administrativo, Especialista em Licitações e Contratos. Coautora do livro “Licitações e Contratos Administrativos na Lei 14.133/21 Aspectos Gerais” – Editora Negócios Públicos, 2022. Coautora do Livro “Direito Administrativo Sancionador nas estatais” – Editora CEEJ, 2023. Coautora do Livro “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Estudos em homenagem ao professor Ronny Charles Lopes de Torres” – Editora Juspodivm, 2024. Coautora do livro Direito Municipal – Estudos em homenagem aos 80 anos da Procuradoria-Geral do Município de Salvador – Editora Fórum, 2024. Coautora do Livro “Planejamento das Contratações – Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência – Teoria e Aplicação sob a égide da Lei nº 14.133/21” – Editora Fórum, 2025. Coautora do Livro “ESG na Administração Pública” – Editora Fórum, 2025. Professora da Pós Graduação em Licitações e Contratos da Faculdade do CERS. Professora da Pós Graduação em Licitações e Contratos da Faculdade Baiana de Direito. Professora da Pós Graduação em Licitações e Contratos da Universidade Católica de Santa Catarina. Professora de licitações e contratos da FADEP/USP – Ribeirão Preto. Palestrante em diversos eventos voltados para a temática de licitações e contratos. Colunista do Portal de Compras Públicas. Autora de diversos artigos jurídicos, notadamente sobre a Nova lei de licitações e contratos. Premiada no 17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros promovido pela Negócios Públicos, com o melhor artigo escrito em 2021, em coautoria com Angelina Leonez e Victor Amorim. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos da OAB/BA. Perfil @carmen__carneiro no Instagram, onde publica conteúdo voltado para Licitações e Contratos Administrativos.

³ “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.” (“Lei Anticorrupção empresarial”).

sancionador” ou “processo sancionatório”, nomenclaturas consagradas no vocabulário do Direito Administrativo Sancionador.

Não se trata de negar que as expressões tenham sido, e continuem sendo, empregadas como sinônimas. Os próprios autores assim procederam em trabalhos anteriores, acompanhando a linguagem corrente na doutrina e na prática administrativa.⁴ A presente reflexão trazida neste artigo constitui, precisamente, uma revisão crítica dessa compreensão. A familiaridade com determinada nomenclatura pode torná-la invisível: repete-se a expressão sem que se investigue o sentido que ela projeta sobre o objeto designado.

O título deste artigo parte de uma afirmação coloquial – “a palavra tem poder”, para formular uma pergunta jurídica: a palavra escolhida pelo legislador influencia a compreensão da finalidade do processo? Em outros termos, “processo sancionador” e “processo de responsabilização” apenas nomeiam e projetam uma mesma realidade ou pretendem induzir perspectivas distintas sobre ela?

O problema (*quaestio*) não é meramente estilístico. A denominação “processo sancionador” pode sugerir que a sanção constitui seu destino natural, convertendo quase que um *dever-poder* da instrução processual em percurso necessário para legitimar uma punição (sanção ou responsabilização) já esperada. “Processo de responsabilização”, por sua vez, coloca no centro a apuração da responsabilidade e mantém aberto o resultado: aplicação de sanção, reconhecimento de excludente (culpabilidade ou antijuridicidade), extinção da pretensão punitiva ou, ainda, de acordo com a regulamentação orgânica, a adoção de solução consensual.

Defende-se, assim, que o “processo de responsabilização” pertence ao domínio do Direito Administrativo Sancionador, mas a expressão adotada pela LLCA revela, com maior fidelidade, sua finalidade imediata: o processo existe para apurar e decidir; não devendo ser instaurado, necessariamente, objetivando a aplicação de uma sanção.

Por fim deste início, destaca-se que a adoção do termo “processo de responsabilização”, ao que parece, também tem passado despercebida pela Administração de algumas entidades e órgãos quando da feitura de sua regulamentação orgânica. Diversos são os regulamentos que utilizam a expressão “processo sancionador” ou

⁴ Em trabalhos anteriores, os autores empregaram “processo sancionador”, “processo sancionatório” e “processo de responsabilização” de maneira intercambiável, acompanhando a terminologia predominante. A distinção proposta neste artigo decorre de reflexão posterior e representa revisão crítica daquela compreensão.

“processo sancionatório” quando regulamentam dispositivos da LLCA, mesmo que essa não tenha sido a opção do legislador.

2 O REGIME SANCIONATÓRIO DA LEI Nº 14.133/2021 E O DEVER DE APURAR

O art. 155 da LLCA inicia o Capítulo⁵ dedicado às infrações e sanções administrativas estabelecendo que o licitante ou o contratado “será responsabilizado administrativamente” pelas condutas nele descritas. Também nesse ponto o legislador não empregou as expressões “será punido” ou “será sancionado”. Primeiro define as condutas potencialmente infracionais; somente depois, no art. 156, relaciona as espécies sancionatórias de: *i*) advertência; *ii*) multa; *iii*) impedimento de licitar e contratar; e, *iv*) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

A ordem não é destituída de significado. Entre a notícia de um fato aparentemente subsumível ao art. 155 e a imposição de uma das consequências previstas no art. 156 existe um espaço juridicamente indispensável: o *devido processo legal administrativo*. É nele que, observando-se o devido *iter* (procedimento), serão examinadas a materialidade, a autoria, a tipicidade, a antijuridicidade, o elemento subjetivo, as eventuais excludentes, as circunstâncias do caso e os parâmetros de dosimetria.

O agente público não dispõe de liberdade para ignorar indícios consistentes (*justa causa*) de infração. A competência para verificação da responsabilização (“poder sancionador”) apresenta-se, nesse aspecto, como um *dever-poder*⁶: presentes elementos mínimos de autoria e de materialidade, a Administração deve promover a instauração do processo com a respectiva apuração, sob pena de o próprio agente ser responsabilizado por omissão⁷, além de comprometer a integridade da contratação de forma imediata e, mediatamente, a governança das contratações públicas da Administração. Disso, entretanto, não decorre um *dever* de sancionar.

Em trabalho anterior, já se sustentou que, verificada possível infração, a Administração deve instaurar processo de responsabilização “para examinar a

⁵ Refere-se aqui ao Capítulo I (“Das infrações e sanções administrativas”) que inaugura o Título IV (“Das Irregularidades”) da LLCA.

⁶ Acerca da utilização do binômio *dever-poder* em detrimento do *poder-dever*, recomendamos a leitura: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 146-148: “Então, o *poder*, na competência, é a *vicissitude de um dever*. Por isto é que é necessário colocar em realce a ideia de dever – e não a de poder –, já que este último tem caráter meramente ancilar; [...]”.

⁷ Diversos são os acórdãos do TCU no sentido de a omissão do agente público na apuração da irregularidade ensejar a sua responsabilização. (TCU. Plenário, Acórdão nº 754/2015, rel. da Min. Ana Arraes, dentre outros).

culpabilidade do particular [...] e uma *eventual* aplicação de sanção”.⁸ O adjetivo “eventual” é decisivo: a aplicação é eventual porque depende do que for validamente apurado. O *dever* que nasce da notícia da irregularidade é o dever de instaurar o processo, investigar, instruir e decidir, não o de confirmar uma hipótese acusatória.

Traçando um paralelo com a seara penal⁹, o inquérito policial é um procedimento administrativo cujo objetivo é investigar uma infração penal e a sua autoria. Inicia-se com a notícia-crime, formalizada, por exemplo, através de um boletim de ocorrência. Assim é o processo administrativo, uma vez identificada a infração administrativa ou indícios de irregularidades, a apuração da responsabilidade se dará no sentido de investigar o que de fato ocorreu - não há, necessariamente, a aplicação de uma penalidade.

O *devido processo administrativo* não constitui obstáculo burocrático à eficiência punitiva, mas condição de legitimidade do agir e do decidir estatal. A Constituição brasileira de 1988 assegura o contraditório e a ampla defesa aos litigantes e acusados em geral (art. 5º, inc. LV) e repele a antecipação da culpa (art. 5º, inc. LVII), tudo por meio do devido processo legal (formal e substantivo) (art. 5º, inc. LIV).

Nessa perspectiva, instruir significa buscar a *verdade material*¹⁰, e não selecionar apenas os elementos favoráveis à punição. A Administração deve avaliar “fatos e circunstâncias conhecidos”, conforme determina o art. 158, *caput*, da LLCA inclusive aqueles que, eventualmente, favoreçam o licitante ou o contratado, devendo a autoridade competente, por sua vez, ao fim e ao cabo, motivar¹¹ tanto a aplicação quanto a não aplicação da sanção.

⁸ PEDRA, Anderson Sant’Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O regime sancionatório na nova lei de licitações (lei nº 14.133/2021). In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de. (Coords.) 2. ed. *Temas controversos da nova lei de licitações e contratos*. São Paulo: JusPodivm. 2025. p. 246.

⁹ Sobre essa conexão entre a seara penal e a via administrativa, recomendamos a leitura do artigo de autoria de Carmen Carneiro e Aglaé Carneiro, disponível em: <https://jmlgrupo.com.br/blog/a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-e-o-regime-juridico-das-sancoes-administrativas-e-penais/> Acesso em 23.08.2026.

¹⁰ “Pelo princípio da *verdade real* (ou *material*) deve a Administração, durante o procedimento administrativo que apura a suposta infração, ter sua conduta orientada para a apuração dos fatos que realmente ocorreram e não se contentar com meros indícios ou informações imprecisas.” (PEDRA, Anderson Sant’Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O regime sancionatório na nova lei de licitações (lei nº 14.133/2021). In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de. (Coords.) 2. ed. *Temas controversos da nova lei de licitações e contratos*. São Paulo: JusPodivm. 2025. p. 241-290).

¹¹ O art.5º da LLCA, inclusive, destaca a motivação como princípio que deve ser utilizado na aplicação da lei.

3 “PROCESSO SANCIONADOR” OU “PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO”?

3.1 As palavras da lei e a perspectiva por elas projetada

O brocardo jurídico *verba cum effectum sunt accipienda*¹² recomenda que as palavras da lei sejam compreendidas de modo a produzirem efeitos. Não significa atribuir ao legislador uma infalibilidade terminológica inexistente, nem transformar toda diferença vocabular em diferença conceitual. Significa, antes, evitar uma interpretação que torne inócua uma escolha reiterada quando existe leitura capaz de integrá-la, coerentemente, ao *microssistema normativo das contratações*¹³.

“Sancionador” designa aquilo que *sanciona* ou se destina a *sancionar*.¹⁴ A expressão identifica adequadamente o ramo jurídico no qual se exerce o *ius puniendi* administrativo e aciona, desde logo, as garantias próprias da atuação estatal punitiva. Por isso, não se propõe bani-la. O Direito Administrativo Sancionador continua sendo a categoria dogmática na qual se inserem as infrações, as sanções e o processo regulado pelos arts. 155 a 163 da LLCA.

O problema surge quando a denominação do campo é projetada, sem mediação, sobre a finalidade concreta do processo. Se o procedimento é intitulado de “sancionador”, pode-se criar a impressão de que ele é instaurado para *sancionar*, e não para verificar se a sanção é juridicamente *cabível* ou *adequada*¹⁵. A linguagem, nesse caso, não determina a decisão, mas condiciona o olhar do intérprete.

Já a expressão “responsabilização” descreve uma operação mais ampla: atribuir, após apuração regular, as consequências jurídicas de um fato a determinado sujeito. Antes de responsabilizar, é necessário verificar se estão presentes os pressupostos que permitem fazê-lo. O processo existe exatamente para responder a essa questão. Por isso, a

¹² “Não se presumem, na lei, palavras inúteis”, ou ainda, *commodissimum est, id accipi, quo res de qua agitur, magis valeat quam pereat* (“prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade”). (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 203-204).

¹³ “Nessa perspectiva, a ideia do *microssistema normativo das contratações públicas* que aqui utilizamos marcha no sentido daquilo que Bobbio apresentou para a conceituação de *ordenamento jurídico*, a fim de compreender as *normas jurídicas sobre contratação pública* a partir da sua inserção dentro do *microssistema normativo* que estão inseridas, até porque nenhuma *norma jurídica* ou *enunciado normativo* paira avulso, encontra-se isolado ou desentrelaçado, sem fundamento (espeque) de legitimidade.” (PEDRA, Anderson Sant’Ana. Comentários aos arts. 1º ao 5º. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. (Coords.) *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*: lei nº 14.133/2021. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. I. p. 33).

¹⁴ Assim define Aurélio: “sancionador (ô). [De sancionar + -dor]. **Adj. S. m.** Que ou aquele que sanciona.” (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário da língua portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1807).

¹⁵ Conferir o Tópico 5 deste artigo.

expressão preserva melhor a abertura cognitiva indispensável à imparcialidade e à busca da verdade material.

A diferença pode ser sintetizada da seguinte forma: “processo sancionador” indica a natureza do poder estatal e o subsistema jurídico aplicável; “processo de responsabilização” evidencia o objeto e a finalidade imediata da relação processual. As expressões não pertencem a universos inconciliáveis, mas tampouco são inteiramente equivalentes, podendo-se afirmar que uma classifica; a outra orienta.

3.2 A Lei Anticorrupção como antecedente terminológico

A nomenclatura não surgiu com a Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a “responsabilização objetiva administrativa e civil” de pessoas jurídicas e disciplina, em seus arts. 8º a 15, o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). O Decreto nº 11.129/2022, que a regulamenta, mantém a expressão e estrutura a investigação preliminar e o PAR como momentos da apuração administrativa.

O antecedente é relevante por duas razões. Primeiro, demonstra que o legislador já havia incorporado a responsabilização ao vocabulário dos processos dirigidos a pessoas jurídicas. Segundo, o art. 159 da LLCA¹⁶ determinou que os fatos tipificados simultaneamente como infrações licitatórias e atos lesivos da Lei nº 12.846/2013 sejam apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, segundo o rito e a autoridade previstos na Lei Anticorrupção Empresarial (LAE). Existe, portanto, interlocução normativa expressa entre os dois regimes.

3.3 O alcance dos arts. 157 e 158 da LLCA

Ultrapassando o antecedente terminológico trazido pela LAE, o art. 158 da LLCA emprega expressamente “processo de responsabilização” para a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade. O art. 157, ao disciplinar a multa, limita-se a assegurar defesa no prazo de quinze dias úteis; quanto à advertência, a lei não estabeleceu rito específico¹⁷.

¹⁶ “Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.”

¹⁷ Sobre este ponto o Decreto nº 23.113 de 10.10.2024, do Estado da Bahia, tem a regra no sentido de instauração de processo sancionatório simplificado para essas situações: “Art. 27. A apuração de conduta infrativa sujeita exclusivamente à sanção de advertência ou de multa, isoladas ou cumuladas entre si, será

Essa diferença não autoriza concluir que apenas as sanções mais graves dependam de processo. Nenhuma penalidade administrativa, ainda que branda, pode ser aplicada sem contraditório, ampla defesa e decisão motivada. O que varia é a intensidade procedimental definida pela lei: para as sanções mais gravosas, exige-se comissão composta por dois ou mais servidores e disciplina-se expressamente a produção probatória e as alegações finais; para a multa e a advertência, o rito poderá ser simplificado, sem redução do núcleo constitucional de garantias.

Pode-se empregar “processo de responsabilização” em sentido estrito, para designar o rito do art. 158, e em sentido amplo, para compreender toda relação processual destinada a apurar infrações e aplicar, ou não, qualquer das sanções do art. 156. A segunda acepção decorre diretamente da Constituição: se toda sanção exige processo, e se esse processo deve apurar responsabilidade antes de sancionar, a natureza da atividade não se altera porque o legislador detalhou apenas alguns de seus ritos.

3.4 A reiteração terminológica no art. 158, § 4º, e a prescrição da pretensão punitiva

A utilização da expressão “processo de responsabilização” não se restringe ao *caput* do art. 158 da LLCA. Ao disciplinar a prescrição, o § 4º do mesmo dispositivo estabelece que o prazo de cinco anos será interrompido pela “instauração do processo de responsabilização a que se refere o *caput* deste artigo”. A reiteração terminológica, em um mesmo contexto normativo, reforça a percepção de que a escolha legislativa não deve ser tratada como acidental ou destituída de significado.

O enunciado normativo também evidencia que a instauração do processo e a aplicação da sanção constituem momentos juridicamente distintos. O processo interrompe o curso do prazo prescricional precisamente porque se destina a apurar se estão presentes os pressupostos necessários à responsabilização administrativa. Sua abertura não antecipa a conclusão sobre a existência da infração, a imputabilidade do acusado ou a sanção eventualmente cabível.

Nesse particular, a própria disciplina da prescrição¹⁸ contribui para demonstrar a inadequação de se compreender o processo como trajetória necessariamente orientada

realizada em processo sancionatório simplificado, a ser conduzido por 01 (um) ou mais agentes processantes.” Ademais, recomendamos a leitura do artigo de autoria de Carmen Carneiro. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/17401-2/> Acesso em 23.08.2026.

¹⁸ Ronny Charles entende que, neste caso, a nomenclatura adequada seria *decadência*, e não *prescrição*, já que enseja a *perda do direito* de punir no âmbito administrativo, de aplicar sanção ao licitante ou contratado – conclusão que concordam os autores deste artigo. (TORRES. Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 891).

à sanção. A pretensão punitiva pode ser extinta sem que se chegue à aplicação de qualquer punição, seja porque a prescrição já havia se consumado antes da instauração, seja porque sobreveio no curso da apuração. Em qualquer dessas hipóteses, o processo terá cumprido função *cognitiva* e *decisória*, ainda que o seu resultado consista no reconhecimento da impossibilidade jurídica de sancionar.

4. A SANÇÃO COMO RESULTADO POSSÍVEL, MAS NÃO NECESSÁRIO

Um processo instaurado para apurar responsabilidade pode terminar sem sanção por diferentes razões. A conduta pode não ter ocorrido; pode não ter sido praticada pelo acusado; pode não se ajustar ao tipo administrativo; pode decorrer de caso fortuito, força maior ou fato imputável à própria Administração; pode faltar dolo ou culpa; pode estar extinta a pretensão punitiva; ou a prova produzida pode ser insuficiente para superar a presunção de inocência.

Em qualquer dessas hipóteses, o arquivamento não representa fracasso do processo. Ao contrário, demonstra que o processo cumpriu sua função: submeteu a hipótese acusatória a uma apuração contraditória e impediu uma sanção ilegítima.

Mesmo quando a infração é reconhecida, a consequência não pode ser extraída por simples automatismo, como se fosse um consectário lógico. O art. 156 utiliza o verbo “poderão” ao prever as sanções e determina, em seu § 1º, a consideração da natureza e da gravidade da infração, das peculiaridades do caso concreto, das circunstâncias agravantes ou atenuantes, dos danos e da implantação ou do aperfeiçoamento de programa de integridade. Esse conjunto normativo impõe juízo individualizado de necessidade, adequação e proporcionalidade (em sentido estrito).

É verdade que os princípios da indisponibilidade do interesse público, juntamente com o da impessoalidade, impedem que o agente público releve infrações por preferência pessoal, conveniência privada ou compadrio. Mas a indisponibilidade do interesse público não se confunde com automatismo punitivo. O interesse público não é realizado pela maior quantidade possível de sanções, e sim pela resposta juridicamente adequada à situação concreta.

Daí a formulação já defendida e que constitui uma das premissas deste estudo: “a Administração não tem o dever de aplicar uma sanção, tem o dever de instaurar um procedimento de responsabilização, apurar e motivar sua decisão, trazendo todos os motivos que ensejaram sua decisão.”¹⁹ A motivação deve explicar, com a mesma

¹⁹ PEDRA, Anderson Sant’Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. O regime sancionatório na nova lei de

seriedade, por que se sanciona, por que se arquiva e por que se adota qualquer resultado legalmente admitido.

Essa compreensão encontra paralelo na própria apresentação institucional do processo administrativo, desenhado como mecanismo concebido para “apuração de responsabilidade”, percorrendo etapas que vão da apuração do fato à apreciação final pela autoridade competente.

Tem-se assim que a finalidade processual é *cognitiva e decisória*; a eventual aplicação de uma sanção dependerá daquilo que restar demonstrado nos autos durante a sua instrução e, também, das eventuais *consequências práticas da decisão*, sejam elas de cunho jurídico, administrativo, social ou econômico, como se verá no tópico seguinte.

5 CONSEQUENCIALISMO DECISÓRIO E NÃO APLICAÇÃO DA SANÇÃO

5.1 A decisão sancionatória também deve olhar para a realidade

De partida, calha registrar a advertência de Raquel Carvalho, para quem o *princípio da realidade* “não pode qualquer norma administrativa ignorar o mundo dos fatos a que se refere”, devendo sintonizar-se com o caso concreto, “uma vez que as normas jurídicas foram criadas exatamente para reger os fatos, deles não podendo se afastar”,²⁰ e como adverte Georges Ripert: “Quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vinga ignorando o Direito”.

Partindo dessa reflexão, tem-se que a sanção administrativa não é aplicada no vazio. Ela produz consequências sobre a empresa, os trabalhadores, o mercado, os contratos em curso, a continuidade de serviços públicos, a sociedade e, inclusive, sobre a própria *performance* da Administração de entregar o resultado pretendido pela contratação (objeto contratual). Ignorar essas repercussões não torna a decisão mais jurídica; torna-a apenas menos completa.

O art. 5º da LLCA determinou expressamente a observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Nos termos do art. 20 da LINDB, não se decidirá com base

licitações (lei nº 14.133/2021). In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; TORRES, Ronny Charles L. de. (Coords.) 2. ed. *Temas controversos da nova lei de licitações e contratos*. São Paulo: JusPodivm. 2025. p. 241-290. No mesmo sentido: TCU. Plenário, Acórdãos nº 2.530/2023, rel. Min. Weder de Oliveira; 2.295/2025, rel. Min. Antonio Anastasia; e, 1.412/2026, rel. Min. Augusto Nardes. Soma-se ainda o Enunciado nº 22, contido na Nota Técnica Conjunta ATRICON-IRB nº 01/2026: “Os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações devem autuar processo administrativo com vistas à aplicação de penalidades às empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, ato ilegal tipificado no art. 155 da Lei 14.133/2021, ainda que não tenha ocorrido prejuízo ao erário, sob pena de responsabilização.”

²⁰ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 94-95.

em *valores jurídicos abstratos* sem que sejam consideradas as *consequências práticas* da decisão; a motivação deverá demonstrar a necessidade e a adequação da medida, inclusive diante das alternativas possíveis. O art. 22 da LINDB, por sua vez, impõe que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas, além das circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente.

Embora o art. 21 trate especificamente da invalidação, ele reforça uma orientação mais ampla: decisões públicas devem assumir responsabilidade por suas consequências e evitar a imposição de ônus anormais ou excessivos. Essa racionalidade foi incorporada pela LLCA, em diferentes dispositivos, destacando-se o art. 147, que condiciona a suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato à demonstração de que a medida atende ao interesse público, após avaliação de impactos econômicos, sociais, político, ambientais e administrativos.

A análise consequencialista deve distinguir, ainda, as consequências produzidas pela infração daquelas que poderão decorrer da resposta estatal. As primeiras integram a avaliação da gravidade da conduta e da extensão do dano; as segundas permitem aferir se a sanção cogitada, embora juridicamente admissível, é necessária, adequada e proporcional diante das alternativas disponíveis.²¹ Não se trata, portanto, de compensar a ilicitude com eventuais efeitos econômicos favoráveis, mas de impedir que o exercício do poder punitivo produza resultado manifestamente contraproducente ao próprio interesse público que pretende proteger.

Em escrito anterior, sustentou-se que as consequências jurídicas, administrativas, práticas, políticas, econômicas e sociais relevantes devem integrar a motivação e que a prognose exigível deve permanecer limitada ao que razoavelmente se espera de um gestor público diligente: um *agente médio*, e não um *agente médium* dotado de capacidade sobrenatural.²² O consequencialismo juridicamente responsável não exige adivinhação, tampouco a antecipação de todas as repercussões imagináveis; exige que não sejam ignorados os efeitos e repercussões previsíveis e relevantes da decisão.

Transposta essa compreensão ao processo de responsabilização, a autoridade não deve perguntar apenas “houve infração?”, mas também “qual resposta, dentre as

²¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para + céticos*. São Paulo: Malheiros, 2025. p. 232-233. O autor ressalta o dever analítico do profissional do Direito, que exige o estudo das causas e consequências, o confronto entre opções e problemas e a ponderação de vantagens e desvantagens, com respeito ao espaço próprio de cada instituição.

²² PEDRA, Anderson Sant’Ana. Comentários aos arts. 1º ao 5º. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. (Coords.) *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/2021*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. I. p. 174.

juridicamente admissíveis, realiza de modo mais adequado o interesse público?”. A primeira questão examina os pressupostos da responsabilidade; a segunda define sua consequência.

5.2 Quando as consequências podem influenciar ou, excepcionalmente, afastar a sanção

O consequencialismo não constitui autorização genérica para desconsiderar a lei nem causa autônoma de exclusão da ilicitude ou da culpabilidade. Eventuais consequências não tornam lícita uma conduta tipificada, assim como dificuldades econômicas ordinárias não conferem imunidade ao infrator. Tampouco se admite que a autoridade invoque abstratamente a preservação de empregos ou a continuidade do serviço para encobrir favorecimento ou renunciar indevidamente ao exercício da competência sancionadora.

Contudo, quando o ordenamento confere espaço para escolha da resposta, as consequências podem demonstrar que a sanção abstratamente possível é desnecessária, inadequada ou excessiva. Isso poderá ocorrer, por exemplo, quando a punição:

- i) comprometer, sem benefício público proporcional, a continuidade de serviço essencial ou a conclusão de objeto relevante;
- ii) inviabilizar a reparação integral do dano ou o cumprimento de obrigações assumidas;
- iii) eliminar fornecedor relevante em mercado restrito, reduzindo de modo substancial competição futura;
- iv) produzir custos sociais e econômicos manifestamente superiores à utilidade preventiva ou repressiva da sanção;
- v) mostrar-se dispensável diante da reduzida reprovabilidade da conduta, da ausência de dano, da adoção de medidas corretivas e da inexistência de risco de reiteração;
- vi) entrar em conflito com solução consensual legalmente celebrada, cujo cumprimento realize de forma mais eficiente a reparação, a colaboração e a prevenção de novos ilícitos.

Essa perspectiva já encontrou aplicação concreta, inclusive, no Tribunal de Contas da União, ao considerar que a imposição de período elevado de inidoneidade poderia inviabilizar a empresa, comprometer o cumprimento de obrigações pactuadas com outros órgãos de controle e dificultar a restituição dos valores desviados ao erário. A Corte

assinalou, naquela oportunidade, que o exercício do poder sancionador deve orientar-se por uma avaliação de custo-benefício, consideradas a estrutura de incentivos e as vantagens comparativas entre a resposta punitiva tradicional e as obrigações assumidas consensualmente.²³

Registra-se que a não aplicação de *sanção* em razão de suas consequências exige, porém, ônus argumentativo qualificado. A decisão deverá demonstrar: *i*) os pressupostos fáticos comprovados; *ii*) o espaço jurídico que autoriza a escolha; *iii*) as consequências previsíveis e relevantes de cada alternativa, fundadas em elementos concretos; *iv*) as alternativas efetivamente consideradas; *v*) a inadequação, a desnecessidade ou a manifesta desproporcionalidade da sanção; *vi*) a aptidão da medida adotada para proteger o interesse público; e *vii*) as cautelas destinadas a assegurar a reparação, prevenir a reincidência e impedir a impunidade seletiva ou o favorecimento.

Em regra, portanto, as consequências não afastarão, necessariamente, a sanção, mas influenciarão sua espécie, intensidade, duração ou forma de cumprimento. Consequencialismo e dosimetria comunicam-se porque ambos rejeitam respostas indiferenciadas e exigem decisão aderente à realidade. Apenas em situações excepcionais, juridicamente justificadas e submetidas a motivação qualificada, a proteção do interesse público poderá recomendar a não aplicação da penalidade e a adoção de resposta diversa, especialmente quando esta se revelar mais apta à reparação do dano, à correção da conduta e à prevenção de novas infrações.

6 CONSENSUALIDADE: RESPONSABILIZAR SEM NECESSARIAMENTE SANCIONAR

A compreensão do processo de responsabilização como simples instrumento destinado à aplicação de sanções ainda reflete uma concepção unilateral e imperativa do Direito Administrativo. Embora a atividade sancionadora permaneça indispensável à proteção da integridade das contratações públicas, a evolução do ordenamento jurídico demonstra que a resposta estatal à prática de uma irregularidade não precisa ser, em todos os casos, exclusivamente punitiva. A responsabilização deve ser compreendida como percurso procedimental destinado a apurar os fatos, avaliar as circunstâncias concretas e

²³ TCU. Plenário, Acórdão nº 1.689/2020, rel. Min. Benjamin Zymler. Consta do voto: “Considero ser o momento de conferir maior pragmatismo ao exercício do Poder Sancionador desta Corte de Contas, observando que a imputação de elevado período de sanção de inidoneidade implicará na inviabilização da empresa e no descumprimento dos termos pactuados com outros órgãos de controle, dificultando a restituição dos valores desviados do Erário”.

construir a resposta juridicamente adequada, que tanto poderá consistir na aplicação de uma sanção quanto na adoção de medida saneadora, reparatória, preventiva ou consensual.

O processo de responsabilização não existe, portanto, para confirmar uma culpabilidade previamente presumida, mas para verificar se a infração administrativa efetivamente ocorreu, se pode ser imputada ao licitante ou contratado e, em caso positivo, qual providência se mostra necessária e proporcional diante das particularidades do caso. Responsabilizar não significa necessariamente punir. Significa, antes, submeter determinada conduta a um juízo administrativo qualificado, no qual se examinem a sua materialidade, a imputabilidade, a gravidade, os danos produzidos, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes do agente e as consequências práticas das possíveis decisões.

Essa perspectiva ganha relevo diante do movimento de transformação do Direito Administrativo, que progressivamente abandona a centralidade absoluta do ato unilateral e se abre à construção dialógica das decisões. O modelo contemporâneo substitui, sempre que juridicamente possível, a decisão pelo diálogo, a ordem pela negociação, a relação vertical pela horizontal, a autoridade pelo consenso. Não se trata de afastar a autoridade estatal, mas de reconhecer que a sua atuação pode alcançar resultados mais eficientes e socialmente úteis por meio de instrumentos consensuais, especialmente quando a punição isolada não se revelar capaz de recompor o dano, corrigir a irregularidade ou prevenir a sua repetição.²⁴

A consensualidade, nesse contexto, não deve ser qualificada como via meramente “alternativa”, expressão que poderia sugerir uma posição secundária ou subalterna em relação ao processo contencioso. Ela integra um sistema administrativo de respostas multiportas, no qual a escolha do instrumento deve decorrer da natureza da irregularidade, das circunstâncias do caso e dos resultados que se pretende alcançar. Em determinadas situações, a imposição de uma sanção será necessária e insubstituível; em outras, a celebração de um compromisso que assegure a reparação do dano, a correção da conduta, o aperfeiçoamento dos controles internos e a prevenção de novas ocorrências poderá atender de forma mais efetiva ao interesse público.²⁵

²⁴ MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 206; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública consensual. In: _____. Mutações do direito administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 37-48.

²⁵ PEDRA, Anderson Sant'Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Contrato administrativo e as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos: a necessária consensualidade em tempos de crise. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida et al. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*.

A própria LLCA incorporou essa orientação ao admitir, em seu art. 151, a utilização da conciliação, da mediação, do comitê de resolução de disputas e da arbitragem nas controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis. A previsão não constitui, por si só, autorização irrestrita para transacionar sobre a incidência de sanções administrativas, cujo exercício permanece condicionado à legalidade e à disciplina normativa aplicável. Revela, contudo, uma inequívoca opção legislativa pela abertura dialógica e pela utilização de soluções não imperativas no âmbito das contratações públicas.²⁶

Nos *acordos integrativos*, a solução consensual não necessariamente afasta a sanção, mas interfere em sua definição, intensidade ou forma de cumprimento, mediante a assunção de obrigações pelo responsável. Nos *acordos substitutivos*, por sua vez, a resposta unilateral é substituída por compromissos considerados mais aptos à consecução do interesse público, como a reparação integral do dano, a regularização da conduta, a implementação de programas de integridade, o aperfeiçoamento de rotinas internas ou a execução de medidas que reduzam o risco de reincidência.²⁷ Em qualquer hipótese, não se trata de indulgência administrativa, mas de substituir uma resposta exclusivamente retributiva por providências dotadas de maior capacidade reparatória, preventiva e transformadora.

A solução consensual, contudo, não pode converter-se em mecanismo para afastar indevidamente a legalidade, favorecer determinados particulares ou ocultar infrações graves. Sua utilização exige competência normativa, motivação qualificada, isonomia, transparência, proporcionalidade, participação do órgão jurídico e adequada demonstração das vantagens comparativas do ajuste. Também deverão ser consideradas a gravidade da conduta, a existência de dolo ou fraude, os danos causados, os antecedentes do particular, o grau de colaboração, a possibilidade de recomposição integral e a necessidade de preservação do efeito preventivo da atuação estatal. Em situações de fraude, corrupção, comportamento doloso grave ou risco concreto à integridade das

Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2020. p. 96-98. Nesse estudo, os autores sustentam que a consensualidade não deve ser tratada como meio “alternativo”, em posição subalterna ao processo contencioso, ou como uma “segunda opção”, mas como uma das “portas” integrantes do sistema multiportas de solução adequada dos conflitos. No mesmo sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 13. ed. São Paulo: Forense, 2016. p. 637.

²⁶ De forma mais abrangente, o art. 26 da LINDB autoriza a autoridade administrativa, após a oitiva do órgão jurídico e, quando cabível, a realização de consulta pública, a celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público.

²⁷ Sobre a distinção entre acordos integrativos e substitutivos, conferir: PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 247-256.

contratações, a consensualidade não poderá servir de escudo para uma renúncia indevida ao exercício da competência sancionadora.

Além disso, a legitimidade da solução consensual depende da observância de um procedimento mínimo previamente disciplinado. O Direito deve cercar a atuação consensual da Administração das cautelas necessárias, definindo quais matérias podem ser objeto de negociação, quem possui competência para negociar e decidir, quais parâmetros e alçadas deverão ser observados e de que modo serão avaliadas as consequências jurídicas, econômicas e administrativas do acordo. A institucionalização dessas balizas protege simultaneamente o interesse público, o particular e os agentes responsáveis pela construção da solução.²⁸

Por conseguinte, o processo de responsabilização previsto na Lei nº 14.133/2021 não deve ser concebido como uma trajetória de sentido único, cujo destino necessário seja a sanção. Ele constitui espaço institucional de apuração, contraditório, avaliação e decisão, no qual a Administração deve identificar a resposta mais adequada à proteção do interesse público. Em alguns casos, responsabilizar exigirá punir; em outros, reparar, corrigir, prevenir e pactuar revelar-se-á resposta juridicamente mais consistente e administrativamente mais eficiente. A verdadeira responsabilidade administrativa não se mede pela quantidade ou pela severidade das penas aplicadas, mas pela capacidade de produzir decisões justas, proporcionais e úteis à integridade das contratações públicas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 poderia ter reproduzido a terminologia tradicional “processo sancionador”, contudo, preferiu denominar “processo de responsabilização” aquele previsto no art. 158 e afirmar, já no art. 155, que o licitante ou o contratado “será responsabilizado administrativamente” pelas infrações nele descritas.

Como visto, essa opção não rompe com o Direito Administrativo Sancionador. É precisamente por integrar esse campo que o processo se submete, entre outros, à legalidade, à tipicidade, à culpabilidade, à presunção de inocência, ao contraditório, à ampla defesa, à proporcionalidade e à motivação. A expressão escolhida pela lei, entretanto,

²⁸ PEDRA, Anderson Sant’Ana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Contrato administrativo e as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos: a necessária consensualidade em tempos de crise. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida et al. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D’Plácido, 2020. p. 104-108.

ajusta o foco: antes de sancionar, é necessário apurar se alguém pode e deve ser responsabilizado.

“Processo sancionador” identifica adequadamente a natureza do poder exercido e convoca as garantias próprias do *ius puniendi*. “Processo de responsabilização”, porém, descreve com maior precisão a função *cognitiva* e *decisória* da atividade processual. As expressões podem, portanto, coexistir, mas não são absolutamente equivalentes.

A nomenclatura possui, ainda, relevante função pedagógica. Ela recorda aos agentes responsáveis pela instrução que sua missão não é construir uma condenação e aplicar uma sanção; recorda à autoridade competente que a notícia da infração não equivale à culpa; e recorda aos órgãos de controle que deixar de aplicar uma sanção, quando ausentes os pressupostos da responsabilização, também significa aplicar corretamente o Direito.

Mesmo quando demonstrada a infração, a resposta administrativa deve ser individualizada. Os parâmetros do art. 156, § 1º, a LINDB com o consequencialismo decisório impedem soluções automáticas e indiferentes aos efeitos concretos da atuação estatal. Em situações excepcionais e mediante motivação qualificada, as consequências poderão justificar a não aplicação da sanção e a adoção de resposta juridicamente diversa. O que não se admite é o perdão arbitrário nem a sanção irrefletida.

Não se deve permitir que o significado da expressão “sancionador” seja projetado, sem a necessária mediação, sobre a finalidade concreta do processo. Ao qualificá-lo dessa maneira, pode-se criar a impressão de que ele é instaurado para sancionar, e não para verificar se a sanção é juridicamente cabível. A linguagem, nesse caso, não determina a decisão, mas condiciona o olhar do intérprete.

A aparente sutileza terminológica revela, assim, uma escolha institucional relevante. Palavras não substituem garantias, nem dispensam adequada regulamentação, motivação qualificada e atuação imparcial. Palavras, contudo, orientam práticas. E, neste caso, a expressão adotada pela Lei nº 14.133/2021 contém um aviso que não deve passar despercebido. Para dizê-lo em fórmula cara aos baianos, é preciso “*pega[r] a visão*”²⁹: o dever da Administração é apurar e motivar sua decisão; o processo não pode nascer para sancionar.

²⁹ A expressão é aqui empregada em homenagem à Bahia e aos baianos, que generosamente sempre acolheram os autores no ambiente acadêmico, suas aulas, reflexões e contribuições para o debate sobre a temática. Essa relação é fortalecida pelos vínculos docentes que ambos mantêm com a Faculdade Baiana de Direito em sua reconhecida Pós-Graduação em Licitações e Contratos Administrativos, coordenada pelo estimado amigo e Professor Ronny Charles Lopes de Torres.

REFERÊNCIAS

BOAVENTURA, Carmen lêda Carneiro. O que você precisa saber sobre sanções na nova lei de licitações. Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/blog/o-que-voce-precisa-saber-sobre-sancoes-na-nova-lei-de-licitacoes-200>. Acesso em: 08 de julho de 2026.

_____. Um novo olhar sobre as sanções administrativas e o processo de responsabilização sob a égide da lei nº 14.133/21. In: STROPPIA, Christianne; CRUZ, Márcio Mota Lima da; LEMOS JÚNIOR, Andryu (Coord). *Nova lei de licitações e contratos administrativos: estudos em homenagem ao professor Ronny Charles Lopes de Torres*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

_____. Direitos dos Fornecedores nas Licitações regidas pela Lei nº 14.133/21. Disponível em: <https://www.portaldecompraspublicas.com.br/blog/direitos-dos-fornecedores-nas-licitacoes-regidas-pela-lei-n-14-133-21-219>. Acesso em 30 de julho de 2026.

_____; BRAGAGNOLI, Renila. Os Meios de defesa no Procedimento Sancionatório previsto na NLLC. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/os-meios-de-defesa-no-procedimento-sancionatorio-previsto-na-nllc/>. Acesso em 09 de julho de 2026.

_____. Reflexões acerca da utilização de inteligência artificial nos processos de responsabilização sob a égide da Lei nº 14.133/21. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/17401-2/> Acesso em 23.08.2026.

CARNEIRO, Aglaé Caroline Santos; BOAVENTURA, Carmen lêda Carneiro. A nova lei de licitações e contratos e o regime jurídico das sanções administrativas e penais. Disponível em: <https://jmlgrupo.com.br/blog/a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-e-o-regime-juridico-das-sancoes-administrativas-e-penais/> Acesso em 23.08.2026.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2008.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 13. ed. São Paulo: Forense, 2016.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração pública consensual. In: _____. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Comentários aos arts. 1º ao 5º. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. (Coords.) *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133/2021*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. I.

_____; TORRES. Ronny Charles Lopes de. O regime sancionatório na nova lei de Licitações (Lei 14.133/2021). In: BELÉM, Bruno; CARVALHO. Matheus; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Temas controversos da nova lei de licitações e contratos*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 241-290.

_____; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Contrato administrativo e as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos: a necessária consensualidade em tempos de crise. In: MENDONÇA, André Luiz de Almeida et al. *O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D'Plácido, 2020. p. 93-114.

_____. Sanções Administrativas nas contratações públicas. In: TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Licitações públicas: homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. p. 197-216.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para + céticos*. São Paulo: Malheiros, 2025.

TORRES. Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.